Positionspapier der Michael Otto Stiftung zum Thema

BIODIVERSITÄT

im landwirtschaftlich genutzten Raum Deutschlands



MICHAEL OTTO
STIFTUNG



VISIT…

LANZAROTE Caliente.COM

1 Biodiversität

Die ignorierte Katastrophe: Der weltweite Schwund der Biodiversität

In den letzten 50 Jahren hat die weltweite Biodiversität schneller und stärker abgenommen als jemals zuvor in der menschlichen Geschichte. Die Zerstörung vollzieht sich 100 bis 1.000 Mal schneller als die Rate des natürlichen Aussterbens von Arten; es verschwinden ca. 150 Tier- und Pflanzenarten pro Tag. Durch das Aussterben einzelner Arten drohen ganze Ökosystemketten zusammenbrechen, wenn wichtige Bindeglieder verloren gehen.

Vereinzelte Erfolge bei der Erhaltung bedrohter Arten dürfen den Blick nicht vernebeln: Insgesamt ist der Trend eindeutig negativ.

Die **Ursachen** für diese Entwicklung sind anthropogen. Veränderungen in der Landnutzung, Übernutzung von natürlichen Ressourcen (z.B. Überfischung) oder die Einführung invasiver Arten sind zentrale Treiber der Abnahme an biologischer Vielfalt. Auch die generelle Umweltverschmutzung (vor allem durch industrielle Aktivitäten und Urbanisierung) wirkt sich negativ auf die natürliche Vielfalt aus.

Der Klimawandel verstärkt die Biodiversitätskrise

Der Klimawandel führt zu einer Verstärkung dieser Entwicklung. Bei einem unveränderten Ausstoß an CO_2 ist eine mittlere Temperaturerhöhung an der Erdoberfläche zwischen 2,0 und 6,4°C zu erwarten. Dies hat dramatische Folgen für die gesamte weltweite Biodiversität. Gegen Ende des 21. Jahrhunderts wird der Klimawandel ein Haupttreiber für Verluste an Artenreichtum weltweit sein.

Die natürliche Vielfalt leidet aber nicht nur unter den Folgen des Klimawandels, sondern ihre Erhaltung ist gleichzeitig eine sinnvolle Maßnahme für den Klimaschutz: Vielfältige Ökosysteme binden mehr klimawirksames CO_2. Die Renaturierung von Mooren oder Aufforstung können wirksame Maßnahmen gegen den Klimawandel sein.

Darüber hinaus ist Biodiversität essentiell für die Fähigkeit der Natur, sich an die Folgen des Klimawandels anzupassen. Artenreiche Ökosysteme sind stabiler als weniger vielfältige; genetische und Artenvielfalt ist wichtig, damit die Tier- und Pflanzenwelt besser und schneller auf unvorhergesehene Veränderungen wie den Klimawandel reagieren kann.

Die Erhaltung der Biodiversität ist Voraussetzung für eine nachhaltige Zukunft

Die Erhaltung der Biodiversität ist in erster Linie eine ethische Verpflichtung und kann nicht nur nach ökonomischen Kriterien erfolgen. Wir Menschen haben die Verantwortung für den Erhalt der Mitlebewesen, für die natürliche Vielfalt. Biodiversität ist insofern ein Wert an sich, der nicht unmittelbar aus dem praktischen Nutzen für den Menschen abgeleitet werden kann. Aber es darf nicht übersehen werden, wie wichtig eine artenreiche natürliche Umwelt für das Wohlbefinden und die Erholung des menschlichen Befindens ist. Biodiversität erbringt insofern eine unschätzbare kulturelle Leistung.



Auch wirtschaftliche Argumente sprechen für die Erhaltung der Biodiversität. Vielfältige Ökosysteme bilden das **Fundament für die Versorgung mit sogenannten Ökosystemdienstleistungen** und gewährleisten deren reibungsloses Funktionieren. Biodiversität ist ein besonders wichtiger Faktor für die Versorgung mit Rohstoffen wie z. B. Nahrung, Holz und Biomasse. Gesunde und vielfältige Ökosysteme haben zudem eine wichtige regulierende Funktion in Bezug auf Klima, Wasser, Erosionsschutz etc. Daneben unterstützen sie zentral wichtige Funktionen wie den Nährstoffkreislauf. Somit bilden funktionierende Ökosysteme letztendlich die Basis aller wirtschaftlichen Aktivitäten. Sie sind essentiell für die menschliche Existenz. Ihr Erhalt folgt insofern der Logik des puren Eigennutzens.

Die Politik hat sich verpflichtet, die Biodiversität zu schützen

International hat sich die Politik vor diesem Hintergrund dazu verpflichtet, Biodiversität zu schützen. Die Verpflichtungen im Rahmen des *Übereinkommens über die biologische Vielfalt* (englisch: *Convention on Biological Diversity, CBD*) der Vereinten Nationen sind völkerrechtlich verbindlich. Auch Deutschland hat die CBD unterschrieben und 2007 in der Form der Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt festgeschrieben. Ähnliche Ziele bestehen auf europäischer Ebene.

Die Zielerreichung ist bisher mangelhaft

Obwohl eine völkerrechtlich verbindliche Verpflichtung zum Schutz der Biodiversität besteht, werden die Biodiversitätsziele sowohl weltweit als auch in Deutschland bis zum Jahr 2010 verfehlt. Es besteht ein großes Defizit bei der Implementierung der notwendigen vielfältigen Maßnahmen. Kurzfristige Sektorinteressen setzen sich gegen die Biodiversitätspolitik durch. Landwirtschaftssubventionen – zum Beispiel für Bioenergie – wirken in der jetzigen Ausgestaltung klar gegen die Biodiversität. National und international laufen intensive Beratungsprozesse, um den Schutz der biologischen Vielfalt künftig wirksamer zu gestalten.

Die zu erwartenden wirtschaftlichen Schäden liegen deutlich über den Kosten einer effektiven Biodiversitätspolitik

Biologische Vielfalt sichert und verbessert die Leistungen von Ökosystemen und diese haben einen hohen ökonomischen **Gesamtwert**, der sich auf rd. **33 Billionen US$** (im Vgl. zu 18 Billionen US$ globales GDP) pro Jahr beläuft.

Die Schäden des ökologischen Raubbaus durch Verluste und Einschränkungen der Leistungen und Ersatzmaßnahmen belaufen sich auf bis zu **50 Billionen US$** pro Jahr. Berechnungen zufolge wird die Welt im Jahr 2050 landgebundene Ökosystemleistungen im Gegenwert von bis zu **7 % des globalen Bruttosozialproduktes** verloren haben.

Auf der anderen Seite stehen die Kosten für die Erhaltung der biologischen Vielfalt. Aktuell werden weltweit ca. 8 bis 10 Milliarden US$ jährlich investiert. Für einen **sinnvollen und nachhaltigen Schutz** von 10 % des Gebietes eines jeden Landes sowie einer Erweiterung um bisher ungeschützte Arten würden sich die geschätzten **Kosten auf 50 Milliarden US$** pro Jahr belaufen. Die ökonomische Bilanz des Biodiversitätsschutzes ist also klar positiv.

2 Landwirtschaft

Auch in Deutschland gehen viele Arten und Biotope verloren

Auch die biologische Vielfalt in Deutschland ist eindeutig in Not: So ist die Mehrheit (72,5%) der deutschen Biotope wie Moore, Auen, etc. durch Zersiedelung und intensive Forst- und Landwirtschaft gefährdet. Obwohl einige Arten sich positiv entwickelt haben, gibt es keinen Grund zur Entwarnung. Über ein Drittel der Tierarten und über ein Viertel der Pflanzenarten sind bedroht. Im europäischen Vergleich schneidet Deutschland beim Schutz der Biodiversität insgesamt schlecht ab.

Ein wichtiger Teil der in Deutschland zu schützenden Biodiversität befindet sich in landwirtschaftlich genutzten Flächen

Ein Großteil der in Deutschland zu schützenden Biodiversität befindet sich in Kulturland-schaften: in den urbanisierten Gebieten und auf den landwirtschaftlich genutzten Flächen, die rd. 54% der bundesdeutschen Gesamtfläche ausmachen. Deutschlands Biodiversität kann deshalb nicht nur durch Naturreservate erhalten werden. Deshalb ist die Erhaltung oder Schaffung von landwirtschaftlichen Systemen, in denen der Biodiversität genug Raum bleibt, von zentraler Bedeutung.

Der Klimawandel erhöht die Notwendigkeit, Biodiversität in den landwirtschaftlich genutzten Flächen zu schützen. Arten und Lebensgemeinschaften müssen geografisch mit den sich verschiebenden Klimazonen wandern können, was durch die bestehende Verinselung der Lebensräume nur begrenzt möglich ist. Größere Räume und Korridore, in denen die Arten und Lebensgemeinschaften wandern können, müssen geschaffen werden. Eine starke Trennung zwischen isolierten biodiversitätsreichen Naturgebieten einerseits und biodiversitätsarmen landwirtschaftlich genutzten Flächen andererseits verhindert dies.

Die heutige Entwicklung der Landwirtschaft schadet der Biodiversität

In den letzten Jahrzehnten gab es zwei Entwicklungen in der Landwirtschaft, die zu einem dramatischen Verlust von Biodiversität führen: Zum einen belasten landwirtschaftliche Methoden zur Ertragsoptimierung (Intensivierung) die einheimische Biodiversität stark. Zum anderen kann insbesondere auf ökonomisch relativ unattraktiven Grenzertragsstandorten auch die Aufgabe der landwirtschaftlichen Nutzung biologische Vielfalt gefährden.

Der Schutz der Biodiversität muss beide Entwicklungen berücksichtigen und sowohl die negativen Effekte der Intensivierung der Landwirtschaft begrenzen als auch dafür sorgen, dass eine für die Biodiversität wichtige extensive Landwirtschaft erhalten bleibt.

In Zukunft muss die Landwirtschaft eine wichtige Rolle bei der Erhaltung der Biodiversität spielen

Wesentliche Teile der in Deutschland vorkommenden biologischen Vielfalt können durch extensivere Bewirtschaftung und Strukturanreicherung lokal regeneriert werden. Wir sind der Meinung, dass Landwirte aufgrund ihres Wissens und ihrer Erfahrung prädestiniert dafür sind, dieses Ziel am einfachsten und kostengünstigsten voranzutreiben.
Es geht deshalb darum, neue Formen der Landwirtschaft zu finden, die sowohl wirtschaftlich gesunde Betriebe ermöglichen als auch zum Schutz der Biodiversität führen. Die Maßnahmen müssen lokale

Gegebenheiten (Bodenqualität, Struktur der Landschaft. Form der Landbearbeitung etc.) berücksichtigen und sollten eine sinnvolle Mischung sein aus der Erhaltung von biodiversitätsreichen Formen der (extensiven) Landwirtschaft sowie einer Begrenzung der Intensivierung der Landwirtschaft, wo dies erforderlich und machbar erscheint. Daneben sollten Mischformen von Intensivierung und Extensivierung optimal weiterentwickelt werden.

Die Landwirte haben zahlreiche Möglichkeiten für einen Biodiversitätsschutz im agrarischen Betrieb

Im von uns beauftragten *„Fachgutachten über die Höhe von Ausgleichszahlungen für die naturnahe Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Nutzflächen in Deutschland"* von Prof. em. Ulrich Hampicke (2009) wurden die zahlreichen Möglichkeiten aufgeführt, die Landwirte haben, um Biodiversitätsschutz in ihren Betrieb zu integrieren. Die in dem Gutachten vorgeschlagenen Maßnahmen differieren dabei je nach Struktur und Ausgangslage des Betriebes. Der damit verbundene Flächenbedarf wird bilanziert:

1. Erhaltung von Halbkulturlandschaften und Traditionsgrünland (1 Mio. ha)
2. Grünlandextensivierung (0,4 Mio. ha)
3. Ackerwildkrautschutz in Regionen mit schwach produktivem Ackerbau (0,3 Mio. ha)
4. Strukturelement in Regionen mit stark produktivem Ackerbau (bis 0,6 Mio. ha)

Addiert man die vorgeschlagenen Maßnahmen, kommt man auf einen **Flächenansatz von 2,3 Mio. ha, was etwa 15 %** der landwirtschaftlichen Fläche entspricht.

Die Landwirte müssen eine faire Zahlung für ihren Beitrag zur Erhaltung der Biodiversität erhalten

Landwirte sind in erster Linie Unternehmer. Alle vorgeschlagenen Maßnahmen stellen für die Landwirte einen Aufwand dar, der entsprechend entlohnt werden muss. Für eine korrekte Berechnung der anfallenden Ausgleichszahlungen müssen die verschiedenen Agrarlandschaftstypen und die jeweils adäquaten Maßnahmen berücksichtigt werden. Die genaue Herleitung und Erläuterung findet sich im Fachgutachten von Hampicke.

Für ertragsschwache Grünlandstandorte wie Halbkulturen und Traditionsgrünland ergibt sich ein Satz von durchschnittlich **500 €/ha** und Jahr. Ausgleichszahlungen für *ertragsstarke Grünlandstandorte* belaufen sich auf ca. **1.000 €/ha** und Jahr. Für die Wildkrautförderung auf *ertragsschwachen Ackerstandorten* sollte von einem Wert von **300 €/ha** und Jahr ausgegangen werden. Strukturelemente in *ertragsstarken Ackerbauregionen* erfordern einen durch-schnittlichen Erstattungsbetrag von **700 €/ha** und Jahr.



3 Politik

Die für die Umsetzung benötigten finanziellen Ressourcen sind zum Großteil vorhanden

Die deutsche Politik hat sich dazu verpflichtet, den Rückgang der Biodiversität zu stoppen. Ohne die biologische Vielfalt in der landwirtschaftlich genutzten Fläche zu erhalten, ist dies unmöglich.
Deshalb halten wir es für sinnvoll, 10 bis 15 % der landwirtschaftlichen Flächen biodiversitätsschonend zu bewirtschaften. Verschiedene Agrarlandschaftstypen verlangen dabei unterschiedliche Maßnahmen mit variierenden Kosten. Addiert man die Flächenbedarfe mit den errechneten Ausgleichszahlungen, erhält man **Gesamtkosten von etwa 1,5 Mrd. € pro Jahr.**

Ein Großteil der benötigten Gelder könnte unserer Meinung nach durch bereits fließende Gelder abgedeckt werden. Unseren Berechnungen zufolge können aus der 1. und 2. Säule der EU-Agrarförderung potentiell **rd. 1,25 Mrd. € pro Jahr** verwendet werden. Somit **fehlen rd. 250 Mio. € pro Jahr,** die anderweitig finanziert werden müssten.

Wir stellen fest, dass das Problem der Ausgleichszahlung für Biodiversitätsdienstleistungen der Landwirte finanziell lösbar ist. Momentan fließen jedoch noch hohe Mittel in zweitrangige Verwendungen sowie in Maßnahmen an der Grenze der guten fachlichen Praxis oder darunter. Wir fordern von der Politik den politischen Willen, um eine Umverteilung der bestehenden finanziellen Mittel im Interesse der Biodiversität zu gestalten.

Die Neustrukturierung der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU bietet hierzu Chancen

Der Druck auf den Agrarhaushalt der EU hat in den letzten Jahren immer stärker zugenommen. Dieser Trend wird sich im Rahmen der aktuellen Überarbeitung des Gesamthaushaltes („Budget Review“) der neuen EU-Kommission tendenziell noch verstärken. Der Agrarhaushalt wird aller Voraussicht nach weiter zugunsten anderer EU-Aktionsschwerpunkte sinken.

Diese Entwicklung führt zu einem zunehmenden Legitimationsdruck für die Landwirte, ihre Subventionen zu rechtfertigen. Seitens der *Generaldirektion Landwirtschaft der EU-Kommission* wird verstärkt „Kein Geld ohne Gegenleistung“ gefordert. Ziel der Agrarreform muss also eine Neuordnung der zwei Säulen der Förderung sein. Wir schlagen vor, dass bei einer Re-Definition die „1. Säule“ neu begründet und stärker an Umweltleistungen gekoppelt wird, d.h. zu einer Basisförderung für öffentliche Leistungen im Bereich der Biodiversität, des Gewässer- und des Boden- und Klimaschutzes ausgebaut wird. Die „2. Säule“ soll zielgenauer ausgerichtet werden, um passgenaue Angebote für spezifische naturschutzfachliche Anforderungen zu ermöglichen. Wir sind der Ansicht, dass die Reform so eine große Chance bietet, durch eine zielgerichtete Agrar-Förderpolitik mit starken Marktanreizinstrumenten die Basis für eine nachhaltige Umsteuerung zu schaffen.

Wir meinen, dass die „*Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) 2013*" sich auf jeden Fall verstärkt an gesellschaftlichen Anforderungen messen wird, die über den engen landwirtschaftlichen Rahmen hinausgehen. Weil zudem die sogenannten „neuen Herausforderungen", zu denen Biodiversität gehört, weiterhin als förderungswürdig betrachtet werden, profitiert die Biodiversität tendenziell von der Agrarreform. Die gesellschaftliche Akzeptanz für die Subventionierung der Landwirtschaft wir neu begründet. Der Versuchung, das dafür notwendige Budget zugunsten anderer Aufgaben abzuschmelzen, kann wirksam begegnet werden.

Die deutsche Politik muss praktikable Instrumente für Ausgleichszahlungen entwickeln

Wir denken, dass neben einer Neuordnung der Prioritäten zudem die Regelungen flexibel genug an sich ändernde Marktverhältnisse angepasst werden müssen. Bei starken Preisschwankungen ist es nur verständlich, dass Landwirte in Hochpreisphasen den Anbau von Mais und Getreide bevorzugen anstatt mit Opportunitätsverlusten eine für die Biodiversität bessere Landnutzung fortzusetzen. Deshalb schlagen wir vor, neue Modelle für Ausgleichszahlungen zu entwickeln, die es auch bei fluktuierenden Marktpreisen für den Landwirt attraktiv machen, Biodiversität zu schützen.

Auch das Problem der Bürokratie muss ernst genommen werden. Für viele Landwirte ist der administrative Aufwand, der mit der Beantragung, Zahlung und Kontrolle verbunden ist, eine schwer zumutbare Hürde. Zukünftig sollen die Systeme wo möglich vereinfacht und betriebsfreundlicher gestaltet werden, so dass sie besser in die betrieblichen Abläufe der Landwirte passen.

Weil es sich um öffentliche Mittel handelt, muss aber die Kontrollierbarkeit der Zuwendungen garantiert bleiben. Das darf jedoch unserer Meinung nach nicht dazu führen, dass Maßnahmen eher auf ihre Kontrollierbarkeit als auf ihren Beitrag zur Biodiversität zugeschnitten werden, was leider regelmäßig der Fall ist. Innovative Zahlungssysteme sollen deshalb darauf zielen, eine Minimierung des bürokratischen Aufwandes, einen Beitrag zur Biodiversität und Kontrollierbarkeit gleichermaßen zu berücksichtigen.

Das gemeinsame Interesse von Naturschutz und Landwirtschaft an der Realisierung des Biodiversitätsschutzes muss in eine nachhaltige Kooperation münden

Wir stellen fest, dass die „Produktion" von Biodiversität zunehmend wichtig wird für die Legitimierung der Subventionsmittel, die an die Landwirte fließen. So entstehen nicht nur ein positives wirtschaftliches Interesse der Landwirte an Biodiversität, sondern auch neue Chancen für eine Kooperation zwischen Landwirtschaft und Naturschutz. Während die Kooperation in der Vergangenheit häufig nicht optimal gelaufen ist und die jahrelangen Konflikte zwischen den Interessensgruppen noch immer die Kommunikation prägen, ist es – auch im Eigeninteresse beider Akteursgruppen – an der Zeit, das Verhältnis zu verbessern.

Um die EU-Verhandlungen zur Agrarreform positiv zu beeinflussen, muss eine gemeinsame Strategie gefunden werden. Dazu bedarf es einer gemeinsamen Zielentwicklung aller Akteure (von Bund und Ländern und unter Einbeziehung der Landwirte und Naturschützer). Ein Weiter-So aller Akteure nach dem Partikularprinzip mit Vorrang für das Eigeninteresse ist nicht zukunftsfähig.
Wenn es also der Politik gelingt, die Landwirte durch faire Zahlungen für einen nachhaltigen Naturschutz zu gewinnen und sie es schafft, die vorhandenen Mittel umzuverteilen, dann ist ein Hauptelement der deutschen Biodiversitätspolitik in konstruktiver Kooperation von Landwirten und Naturschutz in überschaubaren Zeiträumen implementierbar. Der Nutzen liegt sowohl bei den Landwirten als auch beim Naturschutz.

Hamburg, Januar 2010